

Rafał Dubowski

## **Dopuszczalność wyłączenia z konstytucyjnego limitu zadłużenia pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>**

Admissibility of exclusion, from the constitutional limit of debt, of loans, guarantees and financial warranties serving to finance the defence needs of the Republic of Poland

The study considers whether it would be constitutionally permissible to establish such subconstitutional (e.g. statutory) regulations that would preclude that in calculating the ratio of the state public debt to the value of the annual gross domestic product, loans, guarantees and financial warranties used to finance the defence needs of the Republic of Poland are not included. According to the author, the introduction of such regulations is unacceptable without amending the Constitution of the Republic of Poland.

Keywords: debt, constitution, defence, bill

W opracowaniu rozważono, czy konstytucyjnie dopuszczalne byłoby ustanowienie takich regulacji podkonstytucyjnych (np. ustawowych), które przesądzałyby, że przy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do wartości rocznego produktu krajowego brutto nie wlicza się pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej. Według Autora bez zmiany Konstytucji RP wprowadzenie takich regulacji jest niedopuszczalne.

Słowa kluczowe: dług, Konstytucja, obronność, projekt ustawy

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■  
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa  
Parlamentarnego, WARSZAWA, POLSKA ■  
rafal.dubowski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-7852-4275>

### **Przedmiot opinii**

W opinii prawnej zostanie udzielona odpowiedź na pytanie: „Czy bez zmiany Konstytucji RP proponowanej w zmianie 1 projektu ustawy (druk nr 2263), możliwe jest wyłączenie z konstytucyjnie określonego limitu zadłużenia – państwo-

<sup>1</sup> *Opinia prawna dotycząca dopuszczalności wyłączenia z konstytucyjnego limitu zadłużenia pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej* sporządzona 2 marca 2023 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; BAS-WAP-329/23.

wego długu publicznego, wydatków w postaci pożyczek oraz gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej?”

Opinia uwzględnia stan prawny na dzień jej sporządzenia. Przytoczono w niej następujące przepisy:

- Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja RP lub Konstytucja,
- ustawy z 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto, t.j. Dz.U. 2021, poz. 151,
- ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1634, ze zm.

## Uzasadnienie

### Uwagi wprowadzające

Zgodnie z obowiązującym art. 216 ust. 5 Konstytucji RP „[n]ie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy  $\frac{3}{5}$  wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”. Zmianę tego przepisu zaproponowano w poselskim projekcie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 2263); dalej: projekt. Jak przewiduje się w tym projekcie, art. 216 ust. 5 Konstytucji RP miały stanowić, że „[n]ie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy  $\frac{3}{5}$  wartości rocznego produktu krajowego brutto. Przy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do wartości rocznego produktu krajowego brutto nie wlicza się pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”. Z porównania obowiązującego przepisu z projektowanym wynika, iż zmiana zaproponowana w projekcie polega na dodaniu zdania, które przesądzałoby, że „[p]rzy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do wartości rocznego produktu krajowego brutto nie wlicza się pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej”.

Mając na uwadze treść pytania przedstawionego na początku opinii, jak również zakres zaproponowanych w art. 216 ust. 5 Konstytucji zmian, należy dojść do wniosku, że istota problemu sprowadza się do tego, czy bez wprowadzenia wyżej przedstawionej nowelizacji art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej konstytucyjnie dopuszczalne byłoby ustanowienie takich regulacji podkonstytucyjnych (np. ustawowych), które przesądzałyby, że przy obliczaniu relacji państwowego

długu publicznego do wartości rocznego produktu krajowego brutto nie wlicza się pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej.

### **Cel art. 216 ust. 5 Konstytucji RP**

Jak wynika z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, z woli ustrojodawcy maksymalna dopuszczalna relacja państwowego długu publicznego do wartości rocznego produktu krajowego brutto wynosi 60%. Jest to tzw. konstytucyjny limit zadłużenia. W uzasadnieniu wyroku z 12 grudnia 2012 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[c]elem tego postanowienia konstytucyjnego jest przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu państwa, zapobiegające powiększaniu się deficytu w kolejnych latach budżetowych i zwiększające gospodarczą wiarygodność Polski na arenie międzynarodowej”<sup>2</sup>. Ponadto, jak wskazał Trybunał: „[z]byt wysoki poziom długu publicznego determinuje spowolnienie rozwoju państwa, prowadząc do stagnacji, a niekiedy nawet do recesji”, dlatego „[c]elem zapobieżenia tym niekorzystnym zjawiskom, będącym skutkiem nadmiernego zadłużenia, ustrojodawca określił konstytucyjny limit zadłużenia”<sup>3</sup>. Podobne wnioski dotyczące celu przedmiotowej regulacji przedstawiane są w piśmiennictwie prawniczym. Na przykład M. Florczak-Wątor uważa, że „[o]graniczenie wysokości długu publicznego ma zapobiegać nadmiernemu zadłużeniu państwa stanowiącemu zagrożenie dla stabilności jego rozwoju gospodarczego. Wartością chronioną przez art. 216 jest równowaga ekonomiczno-finansowa państwa”<sup>4</sup>. A zatem, syntetycznie rzecz ujmując, należy przyjąć, że celem art. 216 ust. 5 Konstytucji RP jest zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu państwa, które prowadziłoby do negatywnych zjawisk i skutków ekonomicznych.

### **Swoboda ustawodawcy zwykłego w określaniu sposobu obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego**

Zgodnie z art. 216 ust. 5 zdanie drugie Konstytucji „[s]posób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”. Dyspozycję tego przepisu realizuje ustawa o sposobie oblicza-

<sup>2</sup> Zob. pkt III.1.3. uzasadnienia wyroku TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=8559&sprawa=8356>.

<sup>3</sup> Zob. pkt III.3.1. uzasadnienia wyroku TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12.

<sup>4</sup> Zob. M. Florczak-Wątor, Komentarz do art. 216 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, 2021, LEX, pkt 7. Por. M. Mazurkiewicz, Komentarz do art. 217 [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 318; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 408; Z. Ofiarski, Komentarz do art. 216 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb 34.

nia wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz ustawa o finansach publicznych<sup>5</sup>.

*Prima facie* może się wydawać, że skoro sposób obliczania wartości rocznego PKB oraz państwowego długu publicznego określany jest w ustawie, to również na poziomie ustawy można byłoby przesądzić, że „[p]rzy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do wartości rocznego produktu krajowego brutto nie wlicza się pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej”. W tym kontekście należy zauważyć, że chociaż ustawa zasadnicza pozostawia ustawodawcy zwykłemu pewną swobodę przy ustalaniu sposobu obliczania wartości rocznego PKB i państwowego długu publicznego, to jednak – o ile regulacja zawarta w art. 216 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji ma realizować swoją funkcję – trzeba uznać, że swoboda ta nie oznacza pełnej dowolności. Przyjęcie zaprezentowanego wyżej rozumowania oznaczałoby bowiem, że w praktyce ustawodawca zwykły, nieskrępowany żadnymi regułami, mógłby nie wliczać do limitu zadłużenia dowolnych kategorii pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych. Tym samym nic nie stałoby na przeszkodzie, żeby wyłączył on z tego limitu np. pożyczki, gwarancje i poręczenia finansowe służące finansowaniu potrzeb służby zdrowia czy też systemu szkolnictwa wyższego. Tym sposobem ustawodawca zwykły mógłby tak manipulować relacją państwowego długu publicznego do PKB, że ta formalnie nigdy nie osiągnęłaby poziomu  $\frac{3}{5}$ . A zatem, należy przyjąć, że swoboda określania sposobu obliczania państwowego długu publicznego i wartości rocznego PKB ma swoje granice. Innymi słowy, trzeba uznać, że w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej regulacja ustawowa nie może czynić limitu zadłużenia, o którym mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji, czysto iluzorycznym.

Wydaje się, że należy przyjąć, iż granice swobody określania sposobu obliczania państwowego długu publicznego i wartości rocznego PKB wyznacza cel, jaki przyświeca art. 216 ust. 5 Konstytucji. Jak wskazano wyżej, celem tego przepisu

<sup>5</sup> Zob. jednak art. 73 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym „Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób ustalania: 1) wartości zobowiązań zaliczanych do: a) państwowego długu publicznego, b) długu Skarbu Państwa, 2) wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji – uwzględniając klasyfikację tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego oraz konieczność prawidłowego obliczenia relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto”. Przepis ten oceniono krytycznie, wskazując, że skoro określenie tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego ma decydujące znaczenie dla jego obliczenia, to nie jest możliwa jakakolwiek ich zmiana bez dokonania odpowiednich zmian na poziomie ustawy (zob. Z. Ofiarski, Komentarz do art. 216, *op. cit.*, nb 42, wraz z powołanym tam piśmiennictwem; A. Buczek, *Konstytucyjne determinanty tworzenia norm prawa finansowego – kwestie dyskusyjne*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2011, nr 1, s. 39).

jest zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu państwa. Dlatego, mając na uwadze również wskazane wyżej względy, z art. 216 ust. 5 Konstytucji trzeba wprowadzić normę, która nakazuje ustawodawcy zwykłemu tak określić sposób obliczania państwowego długu publicznego i wartości rocznego PKB, żeby wzajemna relacja tych wskaźników informowała o realnym poziomie zadłużenia państwa i w rezultacie możliwe było zapobieganie jego nadmiernemu zadłużaniu. Tym samym za niekonstytucyjną należałoby uznać taką regulację ustawową dotyczącą sposobu obliczania państwowego długu publicznego i wartości rocznego PKB, która udaremniałaby realizację celu, przyświecającego unormowaniom zawartym w art. 216 ust. 5 Konstytucji<sup>6</sup>.

Wyjaśnić i podkreślić trzeba, że nie jest tak, iż istnieje tylko jeden konstytucyjnie dopuszczalny sposób obliczania państwowego długu publicznego i wartości rocznego PKB, a rolą ustawodawcy zwykłego jest jego zdekodowanie i określenie w ustawie. W tym zakresie, jak już wyżej wskazano, ustawodawca zwykły dysponuje pewną swobodą, która nie może być jednak utożsamiana z dowolnością. Tym samym należy przyjąć, że ustawodawca może w pewnych granicach przyjmować różne sposoby obliczania państwowego długu publicznego i wartości rocznego PKB. Jak już zaznaczono, granice te wyznacza cel, jaki przyświeca art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Odnosząc powyższe uwagi do problemu sformułowanego na początku opinii, trzeba zauważyć, że regulacja podkonstytucyjna (np. ustawowa), która przesądzałyby, iż przy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do wartości rocznego produktu krajowego brutto nie wlicza się pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w sposób istotny udaremniałaby realizację celu art. 216 ust. 5 Konstytucji. Regulacja taka pozwałaby bowiem w istotny i wyraźny sposób zaniżyć relację państwowego długu publicznego do PKB, przez co wskaźnik ten nie informowałby już o rzeczywistym zadłużeniu państwa i nie stanowiłby bariery przed jego nadmiernym zadłużaniem. W konkluzji należy zatem stwierdzić, że bez zmiany Konstytucji RP nie jest dopuszczalne wprowadzenie regulacji podkonstytucyjnej (np. ustawowej), w świetle której przy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do wartości rocznego produktu krajowego brutto nie wliczałoby się pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>6</sup> Zob. pkt III.10. uzasadnienia wyroku TK z 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=338&sprawa=2702>, gdzie stwierdzono: „[r]ównowaga budżetowa i stan finansów publicznych są wartościami podlegającymi ochronie konstytucyjnej. Wynika to z całokształtu regulacji konstytucyjnych zawartych w rozdziale X Konstytucji, zwłaszcza zaś z art. 216 oraz art. 220 Konstytucji, ale także z art. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”.

## Podsumowanie

- Zmiana zaproponowana w poselskim projekcie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 2263) w zakresie art. 216 ust. 5 Konstytucji sprowadza się do wkomponowania w jego treść zdania, zgodnie z którym „[p]rzy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do wartości rocznego produktu krajowego brutto nie wlicza się pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej”.
- Bez zmiany Konstytucji RP nie jest dopuszczalne wprowadzenie regulacji podkonstytucyjnej (np. ustawowej), zgodnie z którą przy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do wartości rocznego produktu krajowego brutto nie wliczałoby się pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.  
Ustawa z 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto, t.j. Dz.U. 2021, poz. 151.  
Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1270.

### Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12.

### Literatura

- Buczek A., *Konstytucyjne determinanty tworzenia norm prawa finansowego – kwestie dyskusyjne*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2011, nr 1.  
Florczak-Wątor M., Komentarz do art. 216 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, 2021, LEX.  
Mazurkiewicz M., Komentarz do art. 217 [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.  
Ofiarski Z., Komentarz do art. 216 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.  
Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.

### Inne

- Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 2263/IX kad.